

Foll.

35.075 - 09234

1

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION DE LA NACION

**REORDENAMIENTO Y ACTUALIZACION
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

BUENOS AIRES - REPUBLICA ARGENTINA

1976

INTRODUCCION

Un Estado moderno requiere contar con estructuras que den respuesta ágil y concreta a los problemas que plantea su desenvolvimiento.

Pensamos que los esquemas estructurales tradicionales han sido superados, tanto por el avance de la ciencia de la administración como por el desgaste natural que la propia actividad genera.

Se estima entonces que ha llegado el momento de proceder a la revisión del sistema y en función de un adecuado y ordenado conocimiento de la realidad, proponer las medidas correctivas para solucionar aspectos urgentes de la coyuntura, así como también apuntar a dar salida permanente a los problemas que el desarrollo de la administración plantea.

Debemos enfatizar que no son desechables de ningún modo las experiencias adquiridas en el campo de la organización sino que, por el contrario, son de aplicación, de acuerdo con los resultados obtenidos, y su evaluación debe surgir de los instrumentos cuya aplicación se sigue en el presente trabajo.

Se conjugarían de esta manera tres aspectos fundamentales:

— Conocimiento y evaluación de la situación actual.

— Propuesta de solución para el corto plazo.

CAPITULOS:

I. SITUACION ACTUAL

I.1. RELEVAMIENTOS

I.1.1. RELEVAMIENTO DE ESTRUCTURAS

I.1.2. RELEVAMIENTO ASPECTOS LEGALES

I.1.3. RELEVAMIENTO NORMAS ESTRUCTURALES

I.1.4. OTROS RELEVAMIENTOS (PROCEDIMIENTOS)

OBJETIVOS:

I.1. En esta etapa se debe proceder a efectuar los relevamientos que sirvan de base al análisis de la situación existente

I.1.1. Deben detectarse en forma precisa, a través del relevamiento de estructuras, los aspectos cuantitativos y cualitativos de su composición.

Los aspectos cuantitativos deben reflejar por ejemplo la cantidad de unidades (orgánicas) que componen las Direcciones Nacionales o Generales; éstas a su vez se deben integrar en cada Subsecretaría y sucesivamente alcanzar los niveles de composición en las Secretarías de Estado y finalmente en los Ministerios, agregándose concurrentemente sus dotaciones, tanto de carácter permanente como transitorias o contratadas.

El mismo criterio debe seguirse con los organismos descentralizados, de cuentas especiales y Em-

presas del Estado o administradas por el mismo. De esta manera se obtendrá un registro completo de la estructura del Estado y globalmente, su dotación, debiendo establecerse un sistema que permita su actualización automática. Sin posibilidades de actualización no tiene sentido efectuar el relevamiento propuesto.

Los aspectos cualitativos deben servir al propósito del análisis de superposiciones, sobredimensionamientos o a falta de unidades que cumplan con competencias específicas.

La relación entre las competencias que asigna la Ley Nº 20.524 modificada por la Ley Nº 21.431 y las misiones y funciones que establecen los Decretos aprobatorios de estructuras, así como las normas que desagregan competencias Ministeriales en Secretarías de Estado y Subsecretarías, darán una primera aproximación para detectar los aspectos indicados.

La verificación de las tareas reales que se desarrollan en cada unidad, permitirá evaluar fehacientemente las superposiciones o falencias que existan, mientras que la medición de las cargas de trabajo dará lugar a estimar los posibles sobredimensionamientos.

Se aprecia que disponer de un registro estructural completo de la Administración Pública, servirá además para analizar si la situación existente responde a las necesidades del Estado o, en base a sus objetivos, actualizados y ordenados, resulta factible encarar una reforma integral del sistema.

En el capítulo siguiente nos referiremos, sintéticamente, a las distintas concepciones que se pueden evaluar a fin de determinar cuál puede ser el criterio a aplicar en ese sentido.

I.1.2. Concurrentemente con el relevamiento estructural se debe proceder a la recopilación de las normas legales que regulan la actividad de todos los organismos del Estado.

Su análisis permitirá analizar, evaluar, reordenar, compatibilizar y eventualmente modificar o adecuar toda la estructura legal que sustenta la actividad de la administración pública.

Sin duda este proceso debe ser realizado por especialistas y en forma paralela con I.1.1. pues sus conclusiones deben servir en forma integral al logro del objetivo propuesto.

I.1.3. La revisión de las normas para el estudio, elaboración y proyección de estructuras resulta de imprescindible necesidad pues está suficientemente demostrado que, en función de necesidades atípicas, características diferenciadas y problemas coyunturales, se han elaborado y aprobado estructuras que no responden a esquemas orgánicos generales, lo cual genera distorsiones en la aplicación de aquellas normas cuya actualización proponemos.

Cuando nos referimos a la revisión de las normas estructurales lo hacemos en función de que las mismas, al normalizar los perfiles comunes a todos los organismos permitan a su vez la flexibilización de las caracterizaciones particulares sin

por ello dejar de responder a los principios básicos de correlación.

- I.1.4. El espectro apreciativo de la situación actual debe contemplar asimismo todo otro relevamiento que haga al conocimiento cabal del funcionamiento del Estado a través de sus organismos competentes.

Tal el caso de los procedimientos.

Por lo menos en esta etapa deben detectarse las formas y tiempos que se emplean en las tramitaciones tipo o de rutina, a efectos de posibilitar su agilización.

De este tipo de relevamiento pueden surgir las modificaciones que requieren las líneas de comunicaciones y los niveles de decisión que componen las estructuras actuales y las normas que las regulan.

II. ANALISIS, EVALUACION Y DIAGNOSTICOS

- II.1. Habiéndose efectuado los relevamientos a que se alude en el Capítulo I se debe proceder a efectuar el análisis de la información disponible, ajustada a características de desarrollo que debieran contemplar:
- II.1.1. Identificación de la Unidad de Organización.
- II.1.2. Antecedentes legales referidos a la creación de la Unidad y a la aprobación de sus estructuras.
- II.1.3. Misión y funciones de la Unidad relevada.
- II.1.4. Planta orgánica de personal permanente, transitorio y contratado. (Detallado por agrupamiento y niveles jerárquicos).

- II.1.5. Cargos cubiertos.

- II.1.6. Estatuto y/o escalafón vigente.

- II.2. Como resultado del análisis, debe efectuarse el diagnóstico correspondiente, el que debe contemplar, en esta etapa, la determinación de:

- II.2.1. Relación del organismo relevado con las competencias ministeriales.

- II.2.2. Organismos que cumplen iguales o similares funciones.

- II.2.3. Organismos creados por circunstancias especiales y que aún existen.

- II.2.4. Apreciación sobre la ubicación jurisdiccional del organismo relevado.

- II.2.5. Apreciación referencial sobre los niveles de conducción.

- II.3. Es importante, además, significar los siguientes aspectos:

- II.3.1. Distribución geográfica de los organismos.

- II.3.2. Relación de planteles afectados a tareas sustantivas y a las de apoyo.

- II.3.3. Vacantes en función de plantas aprobadas y cubiertas. Referidas igualmente a tareas sustantivas y de apoyo.

Los desarrollos posteriores del diagnóstico permitirán evaluar con precisión, tanto en el aspecto global como sectorial, la situación estructural del

Estado, apuntando a dar las soluciones de fondo a que se referirá nuestro Capítulo III.

Concurrentemente, esta etapa de *Análisis, Evaluación y Diagnóstico* posibilitará actualizar el Catálogo de Organismos..

NOTA: Este capítulo, con modificaciones metodológicas, ha sido elaborado tomando como base el documento de trabajo preparado por la COPRA para el relevamiento de Estructuras.

III. MEDIDAS DE ORDENAMIENTO

Los acuciantes requerimientos actuales exigen adoptar soluciones que abarquen dos tiempos definidos: el de corto plazo, reordenando el sistema y revirtiendo los macro problemas pero teniendo a que las soluciones guarden coherencia con el planeamiento de mediano y largo plazo al que se debe abocar el Estado, para armonizar su Administración con los restantes factores que se deben conjugar en un Proyecto Nacional integrado y permanente.

III.1. SOLUCIONES PARA EL CORTO PLAZO

III.1.1. Definición del *Area* normativa de Organización y sistema.

La determinación del *Area* que debe entender en la materia resulta de fundamental importancia pues, además de lograr la unificación de criterios en términos de cumplimiento de los objetivos del Gobierno Nacional, permitirá coordinar y compatibilizar los aspectos estructurales y funcionales de la Administración Pública.

III.1.2. Revisión y Actualización del Decreto Nº 145/73.

Entre otros aspectos motivo de estudio, debe tenerse en cuenta la relación que guardan la Misión y Funciones de los organismos cuyo proyecto de modificación de estructura se eleve, con las competencias del correspondiente Ministerio, Secretaría o Subsecretaría.

Esta referencia permitirá ir acotando los problemas que se detecten en II.2.1.

- Con respecto al *Anexo IV* que debe acompañarse a los proyectos, la experiencia ha demostrado que el mismo no responde a su enunciación en lo referente a carga de trabajo, al no efectuarse las mediciones correspondientes.
- Otra circunstancia que se estima debe ser motivo de análisis es la discordancia que se origina entre las plantas aprobadas, en su aspecto cuantitativo; las que según la Secretaría de Estado de Hacienda tienen respaldo presupuestario y las vacantes que se producen. En este sentido se produce un desfase que tiene que solucionarse. El criterio aparentemente debiera ser ajustar las plantas a necesidades reales, pero delegando en los responsables de cada área Ministerial la facultad de su cobertura, tanto en lo inmediato como en lo permanente, posibilitando de esa manera un manejo ágil y eficiente de las estructuras. La normatización de los requisitos para dichas coberturas, es obviamente, motivo de otro estudio.
- Lo relacionado con la elaboración de los Organigramas —*Anexo I*— requiere asimismo definiciones concretas para evitar las limitaciones y restricciones que presentan los actuales. Se estima que corresponde la apertura de los mismos hasta nivel de División y aunque esto se realizara en Anexos complementarios permitiría la visualización precisa del desa-

rollo de las estructuras hasta niveles de decisión que existen en la realidad, pero que en la mayoría de los casos no aparecen graficados.

- Otro aspecto que merece ser tenido en cuenta es el clarificar normas con respecto a lo que es unidad orgánica, grupos de trabajo y sectores.

Sin ser la expuesta una enunciación taxativa ni limitativa, trata de expresar los problemas que generan incoherencias y desigualdad en el tratamiento de los aspectos estructurales de la Administración Pública y cuya revisión permitiría mejoras inmediatas.

III.1.3. Análisis y actualización de las Disposiciones Normativas del Area Política de Organización y Métodos de la Secretaría de Estado de Programación y Coordinación Económica.

Las normas 001, 002 y 003 fueron dictadas en mayo, julio y octubre de 1974 respectivamente.

Sin duda la dinámica funcional de las organizaciones motiva la necesidad de actualización de dichas normas que, si bien cumplieron un cometido importante, aparecen no respondiendo a las circunstancias actuales donde el reordenamiento y la reorganización del Estado constituyen un objetivo prioritario del Gobierno Nacional. Esto hay que relacionarlo con lo expresado en III.1.1. pues debe surgir como consecuencia de la definición del área normativa correspondiente.

III.2. MEDIDAS PARA EL MEDIANO Y LARGO PLAZO

En este aspecto debemos enfatizar el criterio de que el planeamiento administrativo forma parte

del planeamiento global del Estado. Por ello, determinando los objetivos generales en función del *Proyecto Nacional*, resulta imprescindible realizar los estudios pertinentes para ajustar las estructuras y los procedimientos en un sistema integrado, al cumplimiento eficiente de dichos objetivos.

La creación de una instancia superior que entienda y participe en la elaboración de la política del Gobierno, que normatice y regule la actividad de los organismos del Estado, aparece como el aspecto esencial para la planificación sectorial concurrente a mediano y largo plazo.

Como ejemplo de lo expuesto surgen los de aquellos países que han logrado una administración eficiente y con características dinámicas, tal el caso, entre otros, de Francia y de Holanda, donde existen Ministerios que atienden específicamente los problemas de la Función Pública. Por ello se propone la creación de una Secretaría de Estado que, dependiendo de la Presidencia de la Nación, tenga como misión la de entender en todo lo relacionado con la Administración Pública, debiendo contar entre otras, con unidades de apoyo como el INAP, el Servicio Civil, el de Planeamiento Administrativo, Control de Gestión y el Área Normativa de Organización y Sistemas.

Lo expuesto permitiría disponer de un área específica que coordinara y compatibilizara los requerimientos del Estado en la materia, dictara las normas de funcionamiento correspondiente,

estableciera los canales de comunicación adecuados para la obtención y verificación de información, disponiendo de un banco de datos actualizado y ágil, propusiera las correcciones que fueran necesarias en términos de eficiencia, es decir, fuera el instrumento idóneo para posibilitar la toma de decisiones a nivel del Poder Ejecutivo. Nuestra intención no es el desarrollo integral del tema, dada su relevancia y la brevedad de este trabajo, sino que responde a la inquietud de iniciar el estudio en términos de una necesidad, la de unificar la conducción y normatización del sector público y la de poder establecer los lineamientos de una política integrada y coherente en el medio y largo plazo.

IV. IMPLEMENTACION

Lo expresado en III., especialmente en lo referido a III.1., genera consecuentemente necesidades de implementación, tales como:

- IV.1. Establecer el *Area* competente para atender en la revisión y ordenamiento del sistema (III.1.1.). Se estima que en una primera etapa correspondería esta Misión a la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, hasta tanto se concrete lo propuesto en III.2., tercer párrafo.
- IV.2. Cumplido IV.1., proceder a la revisión de las Disposiciones Normativas aludidas en III.1.3. Para este cometido se puede designar un Grupo de Trabajo, integrado por los responsables de los Servicios Jurisdiccionales de Organización y Siste-

En tal sentido el dictado de las normas pertinentes, la definición de la filosofía organizativa a aplicar; la determinación de las misiones y funciones a cubrir y el establecimiento de servicios técnicos responsables y coherentes, orientados por un Servicio Nacional, aparecen como elementos imprescindibles en función de lograr la mayor eficiencia posible del aparato Estatal.

El presente trabajo fue desarrollado tomando como base los lineamientos generales establecidos por el señor Subsecretario General, Contador D. Domingo O. Rodríguez y ha sido presentado como documento de trabajo al V Congreso Nacional de Administración Pública, realizado en la Pcia. de Córdoba desde el 3 al 5 de diciembre de 1976.

LUIS R. LANGONE
a/c. Dirección General de
Control de Gestión

ma a nivel de Ministerio, a fin de que actúe como organismo asesor del nivel de decisión.

- IV.3. Recopilar la legislación vigente en la materia para proceder a su ordenamiento, revisión, análisis y eventual compatibilización y actualización.
- IV.4. Tener en cuenta la posibilidad de asesorar en la elaboración de un preproyecto de nueva Ley de Competencias que concurra a definir con mayor precisión las atribuciones de cada *Area* Ministerial.

V. CONTROL

Resulta imprescindible en el desarrollo de todo el proceso, establecer los sistemas de control necesarios para la evaluación de su avance, así como para orientar las reformulaciones a que dé lugar el mismo.

V.1. AMBITO

Se aprecia la necesidad de que el sistema abarque a todos los organismos del Estado, centralizados, descentralizados, cuentas especiales y Empresas, a fin de que se pueda obtener la visión global del comportamiento del mismo.

V.2. NORMATIZACION Y COMPATIBILIZACION

En este campo deben establecerse las normas básicas de acción, a través de la Dirección General de Control del Estado, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, para activar los organismos específicos de cada área.

En tal sentido el establecimiento de programas concretos, con determinación de medios y tiempos, posibilitará el seguimiento de los mismos así como la reasignación de los recursos correspondientes para el logro de los objetivos previstos. El organismo citado deberá, asimismo, compatibilizar los sistemas de control a fin de alcanzar, entre otras metas, la de identificación con lenguajes comunes, coherencia en los tiempos de evaluación e intercambio de informaciones.

VI. LOS SERVICIOS DE ORGANIZACION Y SISTEMAS, COMO ORGANISMOS DE COMPATIBILIZACION Y COORDINACION DE POLITICAS ADMINISTRATIVAS.

Tomando como fecha base la del año 1958, vemos que con el Decreto N° 10.976 del 9 de Diciembre de ese año se constituyeron las Comisiones de Organización y Métodos encargadas de realizar estudios metódicos de las estructuras, organización, procedimientos y trámites en vigor y proponer las reformas necesarias, con el objetivo básico de mejorar la eficacia de los distintos servicios y disminuir sus costos.

El Decreto N° 4651 del 9 de junio de 1961 dispone que las Comisiones se denominen en adelante Servicios de Organización y Métodos.

Posteriormente y por disposiciones legales específicas, se asigna a los referidos servicios, intervención sobre distintos tipos de adquisiciones y sobre la elaboración e impresión de formularios. Asimismo, por Decreto N° 10.255, del 22 de diciem-

Por lo tanto estos tres sectores debieran conformar la estructura sustantiva de los servicios, con la correspondiente unidad de coordinación y apoyo administrativo.

Cabe plantear aquí otra determinación. Los sectores mencionados deben configurar unidades de orgánica, con su misión y funciones, a diferencia del esquema en vigencia que los identifica como sectores.

Tiene que formalizarse la cadena de niveles y responsabilidades, hay que posibilitar la inmediata cobertura de las jefaturas, así como integrar el equipo de conducción en forma ágil y permanente, evitando la situación de acefalía por la que atraviesan numerosos servicios a este nivel o los prolongados trámites para solucionarla.

La dinámica del proceso esbozado requiere este tipo de decisiones.

VI.2.3. DOTACIONES

Otro tema que debe considerarse es el de la cuantificación y calificación de las dotaciones mínimas de los Servicios de Organización y Sistemas. Si se caracterizan los niveles, la misión y funciones de los mismos, lógico es determinar el plantel básico que debe integrarlos, evitando de esa manera las distorsiones actuales.

Las diferenciación cuantitativa surgirá como resultado de la evaluación de las cargas de trabajo, sin enervar la composición cualitativa que debe determinarse taxativamente.

VII. CONCLUSIONES

Las conclusiones de este trabajo abarcan dos aspectos: los referidos al proyecto de reordenamiento y actualización de la administración Pública y aquellos que hacen al planeamiento administrativo y a los organismos de sustentación.

VII.1. REORDENAMIENTO Y ACTUALIZACION

Para esta etapa, de realización inmediata, se han establecido pautas metodológicas. Las mismas contemplan el relevamiento de la situación actual, su análisis, evaluación y diagnóstico así como el establecimiento de las medidas tendientes a encontrar soluciones para el corto plazo.

Su implementación y el control consiguiente permitirán ir adecuando sobre la marcha sus posibilidades de realización.

La selección y capacitación de los recursos humanos necesarios para este proyecto resulta obviamente fundamental para el éxito del mismo y debe constituir el hito inicial para el desarrollo de una política permanente en la materia.

VII.2. PLANEAMIENTO ADMINISTRATIVO Y ORGANISMOS DE SUSTENTACION

Las medidas para el corto plazo pretenden guardar coherencia con las posibilidades de desarrollo de planes específicos que, integrados en el planeamiento nacional, ajusten la actividad del área administrativa a los requerimientos que el macroplaneamiento genere.

bre de 1964, se fija el 30 de junio de 1965 para la creación e integración de los Servicios de Organización y Métodos, con dependencia directa del o de los Subsecretarios respectivos en los Ministerios y Secretarías de Estado Civiles y de los titulares correspondientes en los organismos descentralizados y Empresas del Estado.

Por el Art. 6º se dispone la creación del Centro Coordinador de Servicios de Organización y Métodos que tendrán su asiento en la Oficina Nacional de Presupuesto y será presidido por un representante de la misma.

El 31 de octubre de 1973 se dicta el Decreto Nº 145 por cuyo Art. 1º se crea la Comisión Asesora de Organización Administrativa.

En el Art. 3º se expresa que debe constar la intervención obligatoria del Servicio de Organización y Métodos correspondiente, el que será responsable de dictaminar acerca de la correcta aplicación de las normas legales vigentes y de las técnicas de administración científica doctrinariamente establecidas.

Hasta aquí las normas legales que regulan la actividad de los Servicios de Organización y Métodos, sin dejar de mencionar que en el mismo lapso actuaron el ISAP, CEPRA, INAP y COPRA.

La experiencia indica que si bien los objetivos en la materia han sido comunes, no ha habido uniformidad en su tratamiento y aplicación.

Por ello y ante el expreso propósito de reordenar la Administración Públicas en términos de eficiencia —mayor eficacia al menor costo compa-

tible con la misma—, se proyectan, a través de este trabajo, medidas que, al determinar con claridad y precisión tanto la jurisdicción como las estructuras, permitan que los Servicios Técnicos se constituyan en el apoyo básico para alcanzar dichos objetivos.

En ese sentido resulta fundamental ampliar el campo de acción de los mismos integrando una sola dependencia tanto los aspectos orgánicos estructurales como los sistemáticos.

Por ello nuestra definición surge del título de este capítulo "Servicios de Organización y Sistemas". Cabe aclarar que al hablar de sistemas lo hacemos en los aspectos conceptuales y metodológicos, sin referirnos en particular a algunos de los medios que lo integran como computación, etc. Este tema y la relación de dependencia de dichos subsistemas corresponde a otro tipo de estudios.

Debe pues quedar en claro, que en lo referido a sistemas, se pretende establecer esquemas que relacionados con la organización y sus normas, permitan la evaluación, análisis y revisión o modificación de los mismos.

VI.1. JURISDICCION

- VI.1.1. El primer aspecto a considerar, es el de definir que el *Area* competente en el campo de Organización y Sistemas, tenga jurisdicción sobre todos los organismos del Estado, tanto centralizados como descentralizados, de cuentas Especiales y Empresas del Estado, actuando como sistema Nacional

en la materia y cuyas disposiciones deben ser de cumplimiento obligatorio.

Aquí resulta procedente una declaración.

Aparece el presente trabajo como desprendiendo el tema del Ministerio de Economía. Si bien ésto es real en los aspectos normativos y de control de ejecución de la actividad administrativa, no lo es en cuanto a que el citado Ministerio, a través de su Secretaría de Estado de Hacienda, ejecuta la asignación de los recursos económicos correspondientes.

Por lo expuesto, la fijación de objetivos en la materia deberá contemplar las posibilidades financieras del Estado, así como la definición del planeamiento administrativo deberá integrarse al planeamiento global que realice el Ministerio respectivo.

VI.1.2. Los aspectos jurisdiccionales deben completarse asignando las responsabilidades inherentes a los Servicios de nivel Ministerial, de las Secretarías de Estado, de Organismos descentralizados y de Cuentas Especiales o Empresas del Estado.

VI.2. ESTRUCTURAS

En este campo cabe quizás, poner el mayor énfasis para reordenar y nivelar el sistema que aparece totalmente distorsionado.

VI.2.1. ASPECTOS ORGANICOS

Debe resolverse con precisión el nivel jerárquico de los Servicios de Organización y Sistemas. No

es posible que la jerarquía de los mismos varíe entre Dirección General y Departamento, en los distintos Ministerios, mientras que en algunos organismos dependientes tienen igual o mayor jerarquía. Esto se solucionaría asignando por un Decreto de carácter general, la jerarquía de las unidades jurisdiccionales y la de los organismos dependientes.

Concluyendo, nuestra propuesta es que los Servicios de Organización y Sistemas de nivel Ministerial tengan jerarquía de Dirección General, así como el Sistema Nacional debiera ser identificado como Dirección Nacional de Organización y Sistemas del Estado.

Concurrentemente, debe debatirse la jerarquía a asignar a los restantes niveles y organismos. Así también la misión y funciones deben ser las mismas para todas las dependencias similares.

VI.2.2. ASPECTOS ESTRUCTURALES

Se estima que, en términos de normalización de los Servicios de Organización y Sistemas debe precisarse el esquema estructural de los mismos.

En tal sentido aparecen como definidos los sectores de Organización y de Sistemas y Procedimientos. Asimismo el área capacitación y asistencia técnica a nivel jurisdiccional adquiere especial relevancia en función del esquema global planteado en este trabajo y de los objetivos enunciados en el mismo.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION
DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION
TALLERES GRAFICOS
